

PRINCÍPIO DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO JUDICIÁRIO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

LUIS FELIPE SALOMÃO*

Juiz de Direito no Estado do Rio de Janeiro, Presidente da Associação dos Magistrados – AMAERJ, Professor Universitário e Expositor da Escola da Magistratura – RJ

I – Introdução

Extremamente honrado com o convite formulado pelo colega e companheiro de lutas, Desembargador Cláudio Baldino Maciel (Presidente da AMB), uma das grandes lideranças da magistratura nacional e que vem fazendo gestão impecável à frente da nossa entidade maior, sinto-me como recebendo uma homenagem em nome dos magistrados do Estado do Rio de Janeiro – que, com fibra e determinação, vêm granjeando o reconhecimento da sociedade a que servem.

Permito-me, ainda, em nome do Coordenador da Justiça Estadual da AMB, Juiz Rodrigo Collaço, saudar todos os presidentes de associações de magistrados e todas as lideranças da magistratura nacional. Rodrigo vem se transformando em um símbolo, uma liderança moderna que representa o modelo de magistrado que desejamos.

Peço licença para uma homenagem especial à expressiva delegação de colegas do Rio de Janeiro, e o faço nas figuras emblemáticas de Thiago Ribas Filho, Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho e Doris Castro Neves. Magistrados que dedicaram e dedicam seus esforços aos avanços associativos e à construção do Judiciário dos nossos sonhos.

Agradeço aos colegas Cláudio Cesare e Maria de Fátima Stern, Presidentes das Associações locais de Magistrados, pela generosidade da acolhida e a excelente organização do conclave.

Meus colegas congressistas desse XVIII Congresso Brasileiro de Magistrados.

Distinguido para abordar o tema do "Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal", procurei destacar os dois principais aspectos de ambas as questões: o político e o técnico.

Com efeito, após uma rápida abordagem histórica tanto em relação ao orçamento público como ao próprio desenvolvimento do tema no que pertine ao Judiciário, propõe-se uma análise comparada da situação de autonomia da magistratura e salienta-se a experiência pioneira do Rio de Janeiro, onde os juízes vêm contribuindo com sugestões para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário, assim como para o plano bienal de ação governamental. O Rio de Janeiro é hoje um Estado onde o Judiciário, por força de lei, é auto-sustentável em matéria financeira, administrando toda a receita e aplicando-a no custeio e gestão.

Esse é o plano de trabalho, que espero possa despertar o interesse e a participação dos colegas.

A autonomia administrativa e financeira do Judiciário passa, necessariamente, pela análise dos aspectos orçamentários e afeta diretamente a independência do Poder.

Acredito que existe um texto que pode servir como fio condutor para o que se pretende dizer.

Trata-se de apertadíssimo resumo do livro que me foi apresentado pela Colega de Diretoria da AMAERJ, e que muito vem colaborando com a vida associativa, a juíza Andréa Pachá, de autoria do consagrado dramaturgo norueguês Ibsen, denominado "Um inimigo do povo". Esse texto já fora por mim lembrado no inesquecível e pioneiro

Congresso de Juízes Estaduais, que ocorreu em Balneário Camboriú, mas que vale agora ser repetido para fixação da idéia.

Apesar de escrito em 1922, o livro é de impressionante atualidade.

O personagem que domina a trama e prende a atenção do leitor é o Doutor Tomas Stockmann. Ele ajudou a fundar um balneário que se transformou em sensação para turistas, trazendo prosperidade ao lugarejo onde vivia. De repente, ele descobre que as águas da estação, porque mal captadas (cada um pretendeu gordas indenizações com o sistema de canalização) são perigosas. Quando avisa que irá denunciar a situação, há uma trama que estabelece solidariedade entre o Prefeito da Cidade (irmão do Dr. Stockmann), a imprensa e os acionistas. Desejam impor os custos aos contribuintes e fazer com que todos identifiquem no Dr. Stockmann o "inimigo do povo".

A trama do Ibsen pode ser relacionada ao tema aqui abordado.

O conflito entre o interesse "público X privado", entre a "verdade X mentira", e o final em que o personagem deseja reiniciar tudo com o idealismo que marca as suas peças: "E quando formos homens livres e distintos, que é o que faremos então? Vocês escorraçarão os lobos para além das montanhas".

Como menciona Heguel, em singular advertência: "A história é a consciência progressiva da liberdade."

II – Síntese histórica brevíssima sobre o Orçamento Público e sua finalidade atual

A história do orçamento público remonta à Inglaterra (1217), quando o Rei João, na Carta Magna, expressou que "nenhum tributo ao auxílio será instituído no reino, senão pelo seu Conselho Comum".

Em duas palavras, está aí o germe do "planejamento/controle".

A pressão por regras claras e transparentes quanto a receitas e despesas públicas permeou as lutas da sociedade nas Revoluções Francesa e Americana (século XVII) e também na Inconfidência Mineira do Brasil (século XVIII).

Mas foi só a partir do final do século XIX que os orçamentos públicos passaram a ter a feição atual, com o princípio da anualidade, sua votação antes do início do exercício, inclusão de todas as previsões financeiras e a não vinculação da receita às despesas específicas.

A partir da metade do século XX, foi estabelecida uma significativa diferença entre as práticas orçamentárias norte-americana (presidencialismo) e europeia. Os EUA conferem amplos poderes ao Legislativo nessa matéria, enquanto os europeus prestigiam o Executivo (*Cabinet*) – e qualquer desconfiança, há a troca do governo no regime parlamentarista.

No Brasil, a Constituição Imperial, de 1824, estabelecia que o Ministro da Fazenda era o responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembléia Geral dos Orçamentos e de "todas as "despesas" e "receitas públicas".

A Constituição de 1891, que se seguiu à proclamação da República, transferiu ao Congresso a atribuição da elaboração orçamentária, englobando os Poderes da Nova República.

Com a Constituição outorgada de 1934, no entanto, perde espaço o Parlamento e volta a reinar absoluto o Executivo – que elaborava e decretava o orçamento.

Diante da redemocratização (Constituição de 1946), houve nova alteração: o Executivo elaborava proposta orçamentária, que depois era discutida e votada nas duas Casas do Congresso.

Durante o período de ditadura, é desnecessário qualquer outro comentário sobre o tratamento do tema. O orçamento era elaborado e implementado pelo Executivo, pois não havia Congresso funcionando.

Contudo, com o advento da Constituição de 1988, a matéria passou a ser tratada com destaque e de maneira detalhada¹. O Congresso volta a ter papel destacado.

Em apertada síntese, o especialista na matéria Desembargador Jessé Torres², expõe com muita clareza o ciclo relativo à proposta pública orçamentária:

Extraí-se da Constituição, especialmente de seus arts. 165 e seguintes, que, a cada ano, o Poder Legislativo deve aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento (LOA), que regerão a execução, do ponto de vista da receita e da despesa, dos programas e projetos do interesse da Sociedade e do Estado no exercício seguinte. A LDO estabelece objetivos, metas e prioridades. A LOA define quais os programas e projetos que se compatibilizam com as diretrizes da LDO e distribui os recursos previstos entre eles, estimando as receitas e fixando as despesas de cada qual. A LDO precede a LOA e orienta a elaboração desta, por isto que ao Legislativo não é dado entrar em recesso sem aprovar a LDO. Ambas as leis começam o seu ciclo vital no primeiro semestre de cada exercício, embora almejem o exercício subsequente. Note-se que quando o art. 100 da CF/88 estabelece 1º de julho como a data limite para a inserção dos precatórios judiciais no orçamento do ano seguinte, está a indicar que este deve ter a sua proposta consolidada e apresentada até essa data. Os Poderes encaminham as suas respectivas propostas ao Executivo, que as consolida e remete ao Legislativo, que é o competente para transformá-las em lei (art. 48, II). Daí a regra do art. 99, § 1º, da CF/88 – Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados

¹ Arts. 165 a 169, CF/88.

² Gerente do Fundo Especial do TJ/RJ e que elaborou este texto especialmente para os associados da AMAERJ.

conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

O ciclo orçamentário desdobra-se em quatro etapas: elaboração (das propostas), aprovação (das propostas consolidadas e sua conversão em lei), execução (durante o exercício a que se referirem a LDO e a LOA) e controle (avaliação, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, da aplicação dos recursos orçamentários, durante e após o exercício, pelos órgãos de controle interno e externo – CF/88, art. 74). O orçamento público, além de ser expressão constitucional e legal de relações entre os Poderes (a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe várias regras e inovações nesse sentido, todas restritivas), deve traduzir um processo de escolhas e servir como instrumento de gestão das organizações.

III – O planejamento como decisão política

A decisão de planejar, coordenar as ações e controlar despesas e investimentos públicos é essencialmente política.

Vale dizer, depende de coragem e determinação do administrador público, pois significa imprimir qualidade ao gasto das receitas, de sorte a que sua conformação atenda, essencialmente, aos anseios sociais. O planejamento e controle implicam em amarras (sadias) ao administrador.

Nosso país não tem uma tradição de planejamento da atividade pública, tampouco uma vivência grande na elaboração de orçamentos públicos.

As Instituições Públicas, em regra geral, não são vistas como sinônimos de eficiência pela população, muito ao contrário.

A partir de 1940³, ocorrem as primeiras tentativas de controle e planos de metas na administração brasileira⁴.

³ "O planejamento no Brasil – Observações sobre o plano de metas", Ministro Celso Lafer, 1987.

Sobretudo o "Plano de Metas" (1956/61) pode ser considerado a grande e pioneira experiência de planejamento público no Brasil.

Até esse momento (em torno de 1961), havia no país uma forte atuação de movimentos sociais que impulsionavam o planejamento das políticas públicas. No entanto, a partir de 1970 (em plena ditadura), com o fim do "milagre econômico", surge a crise fiscal que dele decorre e, com esse malogro, a escassez de recursos públicos se transforma na tônica do momento⁵.

O que se denominou "crise da administração pública" tinha suas raízes profundas⁶:

- a) baixa capacidade e pouca experiência dos órgãos públicos em planejamento, com conseqüências na elaboração do deficiente orçamento público.
- b) deficiência e falta de controle na política de recursos humanos (pouca motivação dos servidores).
- c) falta de recursos tecnológicos adequados.

Para superar essa situação de defasagem, que se perdura desde então, afigura-se necessário uma severa reforma do estado – que já vem sendo aplicada em países desenvolvidos, e que, a partir daí, espera-se uma guinada nas políticas públicas visando transformações econômicas e sociais.

A par do indispensável planejamento, conjugado com procedimentos de ordenamento e controle da despesa pública, a estratégia para a saída da crise, a permitir melhor gerenciamento das contas públicas, passa por algumas receitas básicas.

⁴ Relatório Simonsen: Diagnóstico da Comissão Mista Brasil-EUA (1951); Plano Saute (1948).

⁵ Foi para buscar o equilíbrio fiscal que o Brasil recorreu a organismos multilaterais de financiamento, como o BID e Banco Mundial.

⁶ Transparência e controle social como paradigmas para gestão pública no Estado Moderno, Milton Coelho Neto (RT, 2002).

Não só os países em desenvolvimento, mas também as superpotências se deparam com a "ferrugem" da máquina estatal.

Nos EUA, entre 1993 e 1996, foi implantado o programa "Reinventando o Governo: funcionar melhor e custar menos". Parte-se de um modelo de gestão com três características básicas: clareza na definição de objetivos; indicadores de desempenho definidos; sistema de responsabilidade partilhada.

Nos processos de modernização da administração pública, em quase todos os países que tiveram sucesso, não foi possível a empreitada sem que houvesse interação com a sociedade. Em outras palavras, é fundamental que haja transparência e responsabilidade compartilhada, com medidas tais como:

- 1) publicidade de Governo (publicação de orçamentos, balanços, de maneira clara e transparente).
- 2) prestação de contas das ações públicas.
- 3) participação da sociedade na elaboração da proposta pública de orçamento.

Recentemente, em dois diplomas legais, fica patente a intenção do legislador brasileiros de rumar nessa trilha (art. 9º, § 4º, 32, § 4º, 45, 48, 49 e 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e arts. 2º, II, XIII, 4º, III, b e § 3º, 40, 44 do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001).

A responsabilidade compartilhada, ademais, não deve ser vista como evento isolado ou descontínuo: a participação popular é processo dialético de avaliação e inovação.

O controle social da administração pública, por certo, não exclui os demais controles, antes os estimula a atuar⁷.

IV – Brevíssimo histórico sobre as formas administrativas do Judiciário e a evolução quanto à elaboração do seu orçamento

Dos tempos em que os juízes eram os sacerdotes, passando pela fase que das sentenças surgiam as leis (dos quais o Código de Hamurabi, exposto no Museu do Louvre, é ainda um exemplo), a imbricação entre religião e direito, o formalismo do direito arcaico, o direito grego e depois o romano, saltando pela idade média (o direito feudal), até os dias atuais do direito contemporâneo, a administração da Justiça passou por enormes transformações. Notadamente, quando o poder deixa de ser exercido pelos monarcas e passa a existir a idéia de nação e estado.

Os três grandes sistemas jurídicos modernos, como se sabe, são: o da civil law (sistema continental ou romano/germânico), em contrapartida ao sistema da common law (preponderância para os precedentes) e o sistema soviético (regime socialista)⁸.

As fórmulas, portanto, de administração da Justiça são especialmente variáveis de acordo com o sistema jurídico adotado pelo país e, ainda levando em conta, sobretudo, a forma de Estado e de Governo.

Partindo para exame histórico da situação peculiar do Brasil, necessária a leitura da obra primorosa do magistrado gaúcho Lenine Nequete⁹, que conta um pouco da trajetória acerca do funcionamento do Poder Judiciário no nosso país.

⁷ F. Habernas fala em tornar mais real a democracia formal.

⁸ O renomado constitucionalista português Jorge Miranda (Teoria do Estado e da Constituição, 2002, Forense), fala em quatro grandes sistemas e famílias constitucionais na atualidade (inglesa, norte-americana, francesa e soviética).

⁹ "O Poder Judiciário no Brasil", quatro volumes, STF, 2000.

Lembra o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso (STF), na apresentação do trabalho do historiador e magistrado, que a trajetória do Judiciário brasileiro, desde o Brasil-Colônia, foi longa e penosa. Ele afirma:

... essa trajetória sempre foi ascendente. É dizer, a Justiça brasileira, a partir do descobrimento, a partir, mais exatamente, de 1530, quando, Martins Afonso de Souza foi investido, pelo Rei de Portugal, de poderes de jurisdição administrativa e judiciária, até os nossos dias, é uma história de sucessos, de conquistas, com a ampliação – o que, aliás, é a tônica do constitucionalismo contemporâneo – das atribuições do Judiciário brasileiro.

Tanto quanto no Brasil-Colônia, passando pelo Império, até chegar a proclamação da República, a atividade judicial era apêndice da função administrativa, sem qualquer autonomia – especialmente no que tange a ausência total de orçamento próprio: é que existia o Poder Moderador (na verdade, poder único), que apagava a existência dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Mas foi desenganadamente a partir da República que a magistratura foi sendo reconhecida, desde o primeiro momento, como integrante de um dos Poderes do Estado e, paulatinamente, foi ganhando independência e consolidando garantias (não dos juízes, mas dos jurisdicionados).

Desde a Constituição de 1891 até a atual de 1988, procurou-se preservar a intangibilidade do Poder Judiciário e dos juízes¹⁰.

¹⁰ – Constituição de 16/07/1934: Artigo 104 – Da Justiça dos Estados, do DF e dos Territórios: concurso, lista triíplice; promoção por merecimento e antiguidade; vencimentos que não excedam a diferença de 30%; merecimento por escutínio secreto do Tribunal para a lista triíplice; Artigo 80 – Juízes federais sem concurso Artigo 64 – vitaliciedade – 75 anos, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. – Constituição de 10/11/1937: Artigo 91 – vitaliciedade – 68 anos, inamovibilidade e irredutibilidade. Artigo 103 – concurso, lista triíplice; Remuneração – 30% – Constituição de 18/09/1946: Artigo 95 – vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade, compulsória aos 70 anos. Artigo 124 – concurso público, lista triíplice; promoção por merecimento de juiz de qualquer entrância e lista triíplice pelo Governador; antiguidade pelo Tribunal; antiguidade - recusa somente por 3/4 do tribunal; vencimentos diferença não excedente de 30%. – Constituição de 24/01/1967: Artigo 108 – vitaliciedade; inamovibilidade;

Mas em tempo algum houve regras tão claras, no tocante à transparência e engajamento da magistratura no funcionamento da máquina judiciária como atualmente existe.

Vale mencionar alguns tópicos em relação à transparência dos atos judiciais e administrativos.

Recentemente, no julgamento da liminar da ADIN nº 2.700 (RJ), o STF deixou assentado:

Por maioria, o Tribunal deferiu a medida acauteladora para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do artigo 156 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, considerada a redação imprimida pela Emenda Constitucional n. 28, de 25 de junho de 2002, do mesmo Estado, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 17.10.2002. ¹¹

irredutibilidade; 2/3 para disponibilidade com ampla defesa. Artigo 136 – ingresso por concurso, lista tríplice; promoção, entrância por entrância, merecimento e antiguidade; maioria absoluta para recusar o mais antigo; ao Tribunal, merecimento e antiguidade, recusa por maioria absoluta. – Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69: Artigo 113 – irredutibilidade, vitaliciedade, aposentadoria 70/30. Artigo 144 – concurso, lista tríplice; promoção por antiguidade e merecimento; obrigatória a promoção na 5ª vez consecutiva em lista de merecimento; recusa pela maioria absoluta; critério de promoção por merecimento – frequência e aprovação em escola de aperfeiçoamento de magistrados; vencimentos – diferença de menos de 20%. O da entrância mais elevada não menos de 2/3 dos vencimentos dos desembargadores.

¹¹ Artigo 156 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, com a redação da Emenda Constitucional nº 28: "A magistratura estadual terá seu regime jurídico estabelecido no Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: I – ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, por concurso público de provas e títulos, promovido pelo Tribunal de Justiça com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação; II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, observado o seguinte:

a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas, ou cinco alternadas, em listas de merecimento; a) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver, com tais requisitos, quem aceite o lugar vago; a) a aferição do merecimento pelos critérios de presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento; a) na apuração da antiguidade, o Tribunal de Justiça somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto nominal, aberto e motivado de dois terços dos membros efetivos de seu Órgão Especial, conforme procedimento próprio, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação, vedados o escrutínio secreto e o voto não declarado; a)

Vale aqui mencionar, ainda, o aviso Kantiano acerca da transparência, que faz suspeitar como injusto tudo aquilo que não possa, de algum modo, tornar-se público¹².

Por outro lado, há ainda tribunais que criaram Ouvidorias que, quando atuantes, conferem transparência e servem de canal de contato entre o cidadão-jurisdicionado e a administração judiciária.

a recusa de promoção de juizes por antiguidade será tomada pelo voto nominal de dois terços de todos os membros efetivos do Órgão Especial do Tribunal, tal como previsto no artigo 93, II, "d", da Constituição Federal, motivando-se cada voto, e pressupõe a prévia aplicação de penalidade após o regular processo administrativo disciplinar, ou a notícia de fato grave, que de ensejo a instauração do referido processo, nos termos da legislação própria; a) concretizada a recusa de promoção, deverá ser instaurado processo administrativo disciplinar no prazo de quinze dias, sob pena de nulidade da deliberação e responsabilidade do órgão coletivo. III – o acesso aos Tribunais de segundo grau será feito por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última entrância ou no Tribunal de Alçada, quando se tratar de promoção para o Tribunal de Justiça, observados o inciso II e a classe de origem; IV – previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados como requisitos para ingresso e promoção na carreira; V – os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a título nenhum, exceder os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; VI – a aposentadoria com proventos integrais é compulsória, por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa, aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura; VII – o juiz titular residirá na respectiva comarca; VIII – o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de dois terços do órgão especial do Tribunal de Justiça, assegurada ampla defesa; IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e seus advogados, ou somente a estes; X – todas as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, aquelas sobre a promoção de magistrados serão públicas mediante votação aberta e as disciplinares serão tomadas pelo voto da maioria absoluta dos membros efetivos dos órgãos competentes, observado o seguinte: a) a motivação das decisões administrativas pressupõe que cada magistrado que participe de órgão de deliberação coletiva apresente de forma clara, objetiva e fundamentada as razões de seu voto individual; a) a decisão administrativa final, que represente a vontade do órgão de deliberação coletiva como um todo, também deverá ser apresentada e redigida de forma clara, objetiva e fundamentada, apresentando as razões da decisão que represente a vontade dos seus membros, conforme o quórum exigido para a votação; a) a decisão administrativa final, bem como os votos individuais dos membros do órgão de deliberação coletiva, serão devidamente publicados no órgão oficial de comunicação, assegurando-se a não identificação do magistrado, que, pessoalmente ou através de seu procurador, será intimado e poderá requerer, previamente, que a decisão seja tomada apenas na presença das partes e seus procuradores, em se tratando de deliberação sobre infração disciplinar. XI – nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais da competência do tribunal pleno.

¹² Kant, "Zum Ewigen Frieden, Volume: XI, Werkausgabe, Frankfurt Aum Main, 1988, p.250.

No que pertine à autonomia administrativa e financeira¹³, nesse mesmo passo, há também muito ainda por fazer.¹⁴

Muito se avançou, é verdade, pois quem não se lembra das nomeações dos magistrados pelos governadores, das férias dos juízes deferidas no Palácio do Executivo, exemplos de práticas que ocorriam antes da Constituição/88.

Ainda na questão da autonomia administrativa do Judiciário, cumpre mencionar o recrutamento dos juízes. A proposta de reforma constitucional que será votada no Senado prevê que o concurso será feito por órgão externo ao Judiciário. Fala-se também em estabelecer paradigmas mínimos para realização dos concursos nos Estados. Assim como um exame de seleção do candidato, a nível federal, para poder se habilitar nos Estados. E a autonomia? E o pacto federativo?

Tirante alguns estados brasileiros que possuem leis que conferem independência financeira ao Judiciário¹⁵, o enunciado constitucional ainda não passa de mera promessa inalcançável.

¹³ – "Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes; X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; – Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. Parágrafo 1º. Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. Parágrafo 2º. O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I. No âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais. II. No âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais."

¹⁴ Em pesquisa realizada nas Constituições atuais dos EUA, Itália, França, Alemanha, Rússia, nenhum Judiciário tem essa autonomia assegurada no texto constitucional.

¹⁵ No Rio de Janeiro, o art. 1º da Lei Estadual nº 2.524:96, dispõe: "Fica criado, na estrutura administrativa do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJ". Ainda assim, a folha de pagamento dos servidores e magistrados é provida pelo Executivo, sendo o Tribunal responsável por todas as despesas de custeio.

À falta de um percentual fixo das receitas líquidas do Estado, que deveria ser estabelecido no texto constitucional, o que ocorre é que a grande maioria dos tribunais necessita da famosa "suplementação de verba", uma porta escancarada para a "troca de favores" e condescendências administrativas mediante práticas intoleráveis e incompatíveis com a ética que deve nortear o administrador público.

A Lei da Responsabilidade Fiscal ainda estabelece o percentual de 6% para o limite de gastos com pessoal do Judiciário (art. 20, II, "b", da Lei Complementar 101/2002)¹⁶.

Em termos de direito comparado, buscando análise apenas em dois paradigmas (norte-americano e europeu), assevere-se que, nos EUA, tanto a elaboração como a destinação do orçamento do Judiciário tem ampla participação popular. Inclusive, em alguns estados, o custeio dos tribunais é proveniente de uma combinação de recursos públicos e privados.

Em relação à Europa, há uma proposta da Associação Européia de Magistrados para a Democracia e as Liberdades (MEDEL) para o "Estatuto Europeu da Magistratura", que passaria a incorporar os avanços que já ocorrem em alguns países daquele velho continente.

Vale conferir os artigos 3.2, 3.3 e 3.4 da proposta:

3.2 Na sua composição, metade, pelo menos, do Conselho deve ser constituída por magistrados eleitos pelos seus pares segundo a regra da representação proporcional. O Conselho incluirá, ainda, personalidades designadas pelo parlamento. Todos os seus membros devem ser nomeados por tempo determinado.

3.3 O parlamento vota o orçamento da Justiça sob proposta do Conselho Superior da Magistratura e do Governo. O

¹⁶ A propósito da origem da LRF como imposição do FMI e sua inspiração na legislação semelhante do Estado Unitário da Nova Zelândia, confira-se 'Aspectos Constitucionais da LRF', Jessé Torres, Revista da EMERJ, v. 04, nº 15, 2001, pág. 63. O STF já declarou constitucional o artigo 20 da LRF (Adin 2238).

Conselho deve dispor de orçamento próprio para executar as suas atribuições.

3.4 As reuniões do Conselho devem ser públicas, salvo nos casos referidos no ponto 8.2., parágrafo 2º, que podem ser à porta fechada.

V – A elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário com a participação dos juízes. A experiência do Rio de Janeiro

Convém relembrar que o ciclo orçamentário desdobra-se em quatro etapas:

- a) elaboração das propostas;
- b) aprovação das mesmas propostas, agora consolidadas e convertidas em lei;
- c) execução;
- d) controle (durante e após o exercício).

No caso do Rio de Janeiro, no ano de 2002 houve a solicitação da Associação dos Magistrados (AMAERJ) para que os magistrados pudessem participar da proposta orçamentária e da elaboração do plano bienal¹⁷, o que foi pioneiramente acolhido pelo ex-Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Marcus Faver.

A participação ocorre novamente no ano de 2003, atendendo a chamada do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Desembargador Miguel Pachá.

¹⁷ O ideal é que a participação ocorra em todas as fases antes mencionadas.

Como a experiência é pioneira, a verdade é que nós, juízes, ainda estamos "aprendendo" a trabalhar com essa atividade¹⁸.

Ocorreram os passos ordinariamente dados na elaboração da proposta orçamentária, considerando:

I – os limites da receita do Fundo Especial do Tribunal de Justiça (arrecadação média mensal em torno de vinte e cinco milhões de reais);

II – os programas e projetos do plano bienal de ação governamental 2001-2002 e 2003-2004 (o plano 1999-2000, o primeiro da história do TJRJ, foi executado em 82%);

III – as previsões que nossa Secretaria de Planejamento colhe junto aos órgãos responsáveis pelas despesas (as de custeio, que são as que cuidam da manutenção, e as de capital, que são as que investem em obras e equipamentos, cujo somatório, neste exercício, situa-se na média mensal de quinze milhões de reais);

IV – e que as despesas com a folha de pessoal (incluindo magistrados e serventuários, ativos e inativos, em todo o Estado), que superam cem milhões ao mês, constituem encargo do Tesouro Estadual, não do Fundo, segundo a legislação estadual que a este criou.

Hoje, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem um caixa de R\$ 260 milhões de reais. Esses dados são publicados mensalmente no Diário Oficial, assim como o patrimônio dos gestores do Fundo estão disponíveis no site do Tribunal de Justiça (www.tj.rj.gov.br).

Nesse passo, a Administração Judiciária Superior do RJ buscou iniciar um método novo de elaboração de proposta orçamentária, de modo a contar com a participação, igualmente, dos magistrados.

Vale a leitura de um trecho elaborado pelo colega Jessé Torres¹⁹:

¹⁸ *Aliás, convém aqui salientar que, no nosso Tribunal, a AMAERJ vem indicando um magistrado para participar de toda e qualquer Comissão importante, o que vem implementando uma verdadeira renovação na gestão administrativa.*

Por isto que, no Judiciário, a elaboração da proposta orçamentária anual não deve mais ser vista como uma questão exclusivamente técnica. Além dos matizes técnicos, indissociáveis das balizas que a ordem constitucional e legal traça, a proposta orçamentária deve refletir aquele compromisso, de cuja consecução muito se pode e deve esperar do magistrado, seu artífice principal. Este acha-se na ponta da prestação jurisdicional, entregando-a a cada dia aos titulares de direitos e interesses em conflito. Sente, em consequência, as dificuldades que se erguem à execução daquela prestação, sejam as de ordem estratégica (definição de princípios, objetivos, metas e prioridades do sistema adotado pela organização), gerencial (a estruturação dos meios disponíveis ou mobilizáveis pelos gestores, com o fim de propiciar a melhor realização da missão institucional), ou operacional (a gestão cotidiana desses meios). Tudo, infira-se, podendo confluir ou de fluir do orçamento, se compreendido este como poderoso instrumento de gestão. E evidente que cada magistrado, na região em que exerce a jurisdição, terá uma perspectiva daquelas dificuldades. Sua manifestação, conciliada com a manifestação dos demais, é que propiciará a visão sistêmica do conjunto e ajudará na definição, com maior pertinência e senso de realidade, dos programas e projetos a serem estabelecidos como prioritários em face dos recursos disponíveis. E o desafio que se abre ao Judiciário que quer ser, como nós queremos, fiel intérprete das expectativas dos jurisdicionados e da ordenação racional dos recursos organizacionais, materiais e humanos para atendê-las em tempo razoável.

Pioneiro em atos que possibilitaram maior transparência administrativa, o TJ-RJ, através do Ato Normativo nº 01/99, instituiu o Centro de Acompanhamento e Controle de Custos do Poder Judiciário, o qual produz um relatório periódico dos gastos jurisdicionais e administrativos de todas as Comarcas²⁰.

Os Planos de Ação Governamental, respaldados em Lei Complementar, especialmente no que se refere ao planejamento, à geração de despesa, ao controle e à transparência de recursos públicos, ensejam segurança ao Administrador Público do Judiciário.

¹⁹ Texto já mencionado.

²⁰ Cada processo custa, no Rio de Janeiro, o valor de R\$ 353,12 e, por habitante R\$ 23,48 (dados recolhidos do Relatório de acompanhamento de custos, referente ao 2º quadrimestre de 2002).

Fazendo parte também do plano estratégico, foram indicados pela AMAERJ 11 juízes de direito (das diversas regiões do Estado) para colaborarem na elaboração da Proposta Orçamentária do Tribunal de Justiça/RJ para o exercício de 2003²¹.

A AMAERJ intermediou a integração da Secretaria de Planejamento com os magistrados²², objetivando um orçamento participativo. Dentre outras sugestões enviadas pelos juízes, que serão incluídas na próxima edição do Plano de Ação Governamental para o biênio de 2003/2004, podemos citar:

- melhoria nas instalações físicas;
- aquisição de equipamentos de informática;
- construção de Foros;
- realização de seminários, congressos e cursos de atualização²³.

Desta união resultou maior conhecimento, tanto de parte da Secretaria de Planejamento no que concerne às reais necessidades das Comarcas que compõem o Poder Judiciário, quanto dos Magistrados, no que se refere às dificuldades encontradas pela Administração em atender todas as reivindicações propostas, tendo em vista as limitações impostas pela arrecadação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

²¹ Juízes Márcia Cunha Silva Araújo de Carvalho (Capital); Maria Sandra Rocha Kayat (Niterói); Alexandre Teixeira De Souza (Região Correspondente Ao 3º Nunc); Elizabete Alves De Aguiar (Região Correspondente Ao 4º Nunc); Renato De Oliveira Freitas (Região Correspondente Ao 5º Nunc); Denise Appolinária Dos Reis Oliveira (Região Correspondente Ao 6º Nunc); Francisco Ferraro Junior (Região Correspondente Ao 7º Nunc); Lúcia Regina Esteves De Magalhães (Região Correspondente Ao 8º Nunc); Andrea Barroso Silva (Região Correspondente Ao 9º Nunc); Alexandre Correa Leite (Região Correspondente Ao 10º Nunc); Alexandre Chini Neto (Região Correspondente Ao 11º Nunc).

²² Foi fundamental a participação da Des. Leila Mariano (1ª Vice-Presidente da AMAERJ e Diretora da ESAJ – Escola de Administração do Tribunal de Justiça) nessa interlocução com a Administração.

²³ Muitas solicitações e sugestões já foram atendidas e outras tantas constam do plano de ação da próxima gestão. Estão sendo entregues "laptops" para todos os juízes de primeiro grau, que contarão também com um segundo assessor remunerado.

A proposta é uma só: melhores condições de trabalho para um atendimento adequado ao cidadão, usuário do sistema judicial.

No entanto, não se olvida aqui o fato geral, aplicável ao Judiciário, de que "quando algum governante decide abrir espaço para a cidadania participar das decisões públicas, "a burocracia como grupo faz tudo para coagir uma real participação. Daí a necessidade de atuar com muita sabedoria política para assegurar a preservação dos mecanismos que institucionalizam a participação"²⁴.

VI – Conclusão

Em tempos atuais de globalização econômica, o mercado passa a ser colocado como instância máxima de regulação social.

O fenômeno denominado de "novo capitalismo" desconhece fronteiras jurídicas entre as nações e permite o trânsito de capitais sem qualquer controle governamental.

A transnacionalização dos mercados, no dizer do professor José Eduardo Faria, coloca o Judiciário em uma encruzilhada, um Poder em busca de uma identidade funcional.

Vale aqui uma rápida menção a uma fábula indiana, cujo texto circulou pela internet, de sorte a ilustrar o que se pretende desenvolver. Uma expedição de caça rumou para a África e anunciava a descoberta de uma fórmula mágica para o sucesso da empreitada: um flautista que, ao som do instrumento, fazia parar as feras e permitia a caçada fácil. No início, a inovação se mostrou um sucesso. Inúmeras feras foram abatidas com grande facilidade, o que fez os caçadores relaxarem nas tarefas de defesa. Certo dia, porém, um leão não se intimidou com a flauta e, alterando a lógica da expedição, a caça passou a caçador, abatendo todos os integrantes do grupo. Moral da fábula: prepare-se sempre para

²⁴ Enrique Saraiva, *Cadernos de Estudos da EPAB/FGV*, dezembro/98).

enfrentar o leão surdo, preveja o futuro e previna soluções. Sempre se prepare para situações difíceis e inesperadas.

Temos um quadro no Brasil de hoje bastante complexo, a demonstrar que não houve preparo adequado para resolver o dilema em que se encontra o Poder Judiciário.

A autonomia administrativa e financeira do Judiciário é exigência e condição para a construção de um Judiciário melhor.

O momento, ademais, é de participação.

A magistratura quer estar engajada e atuante, contribuindo para identificar os pontos onde haja possibilidade de melhorar a sua atividade-fim.

A participação ordenada, transparente e qualificada de magistrados na elaboração da proposta orçamentária de certo que lhe conferirá maior teor de aptidão para responder aos reptos do novo século, em matéria de eficiência no desempenho da jurisdição, afastando a concentração de poderes e superando a compartimentação que caracterizam a cultura administrativa da elaboração orçamentária. Será mais um encargo, dentre tantos outros que integram o nosso dia-a-dia. Mas, afinal, esta é a responsabilidade do Judiciário, a que decerto corresponderão a vocação e o compromisso a que a toga nos conclama.

Thiago de Mello, o poeta caboclo, escreveu os "Estatutos do homem – Ato Institucional Permanente", em 1964, no Chile, e o dedicou a Carlos Heitor Cony. Os artigos finais são pérolas e se encaixam no nosso tema:

Fica proibido o uso da palavra liberdade, a qual será suprimida dos dicionários e do pântano enganoso das bocas. A partir deste instante a liberdade será alvo vivo e transparente como um fogo ou um rio, e a sua morada será sempre o coração do homem.